Legislative Summary **LS-415E**

BILL C-37: CLAIM SETTLEMENTS (ALBERTA AND SASKATCHEWAN) IMPLEMENTATION ACT

Mary C. Hurley
Law and Government Division

5 November 2001

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Parliamentary Research Branch

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LEGISLATIVE HISTORY OF BILL C-37

HOUSE OF COMMONS		SENATE	
Bill Stage	**Date**	**Bill Stage**	**Date**
First Reading:	17 October 2001	First Reading:	4 December 2001
Second Reading:	22 October 2001	Second Reading:	17 December 2001
Committee Report:	28 November 2001	Committee Report:	19 February 2002
Report Stage:	3 December 2001	Report Stage:	
Third Reading:	3 December 2001	Third Reading:	20 February 2002

Royal Assent:

Statutes of Canada

N.B. Any substantive changes in this Legislative Summary which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print.**

Legislative history by Peter Niemczak

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE OF CONTENTS

Page

BACKGROUND 1

A. Land Claims 1

B. The Situation in Saskatchewan 2
1. TLE Claims 2
2. Non-TLE Specific Claims 4
3. Pending Claims 4

C. The Situation in Alberta 5
1. TLE Claims 5
2. Non-TLE Specific Claims 5
3. Pending Claims 5

D. Reserve Expansion 6

DESCRIPTION AND ANALYSIS 7

A. Application (clause 3) 7

B. Setting Aside of Reserves and Third-party Interests (clauses 5-7) 7
1. Designation (clause 6) 8
2. Permits (clause 7) 9
3. Related Amendments (clauses 8-14) 9

COMMENTARY 10

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

BILL C-37: CLAIM SETTLEMENTS (ALBERTA AND SASKATCHEWAN) IMPLEMENTATION ACT*

Bill C-37, the Claim Settlements (Alberta and Saskatchewan) Implementation Act, was introduced in the House of Commons on 17 October 2001. The bill is intended to facilitate implementing land claim settlements – primarily those resolving treaty land entitlement and specific claims – that entail expansion of the reserve land base of concerned First Nation communities in Alberta and Saskatchewan. Bill C-37 provides procedural mechanisms to achieve this aim for communities that elect to opt into the bill's scheme; it is not required to give effect to the relevant settlement agreements. Bill C-37 resembles legislation enacted in October 2000 relating to analogous claim settlements in Manitoba.(1)

BACKGROUND

A. Land Claims

Long-standing federal government policy divides land claims into two broad categories: comprehensive and specific. Comprehensive land claims are based on the assertion of continuing Aboriginal rights and title that have not been dealt with by treaty or any other legal means, for example in British Columbia. Bill C-37 does not address this class of claim.

Specific claims maintain that Canada has failed to honour a "lawful obligation," defined by government policy as non-fulfilment of a treaty or other agreement, breach of an *Indian Act* or other statutory responsibility, breach of a duty in the government's administration

---

* Notice: For clarity of exposition, the legislative proposals set out in the Bill described in this Legislative Summary are stated as if they had already been adopted or were in force. It is important to note, however, that bills may be amended during their consideration by the House of Commons and Senate, and have no force or effect unless and until they are passed by both Houses of Parliament, receive Royal Assent, and come into force.

(1) Part 2 of the *Manitoba Claim Settlements Implementation Act*, S.C. 2000, c. 33.

of First Nations monetary or other assets, or illegal government surrender of First Nation land. Treaty land entitlement (TLE) claims – a class of specific claim – assert that Canada did not provide the reserve land promised under treaty.[2] A TLE claim may be either an initial or late entitlement claim, arising when a First Nation group maintains that it never received the land promised, or a shortfall claim alleging that the full amount of reserve land owed was not set aside.

According to the Specific Claims Branch of the Department of Indian Affairs and Northern Development (DIAND), of the 1,089 specific claims submitted between April 1970 and 30 June 2001, a total of 227 specific claims had been settled,[3] of which 44 were in Saskatchewan, and 30 were in Alberta.[4]

B. The Situation in Saskatchewan

1. TLE Claims

In September 1992, following years of negotiations concerning the federal Crown's outstanding obligations – under Treaties 4 (1874), 6 (1876) and 10 (1906) – to set aside land as reserves,[5] the *Saskatchewan Treaty Land Entitlement Framework Agreement* (the Framework Agreement) was signed by Saskatchewan, Canada, the Federation of Saskatchewan Indians (FSIN) and 25 First Nations communities.

Saskatchewan's involvement in the TLE process arises from the 1930 *Natural Resources Transfer Agreement* (NRTA),[6] under which Canada transferred most federal Crown land and minerals in the province to Saskatchewan (section 1) in return for the latter's commitment to make unoccupied Crown lands available to be set aside as reserves in fulfilment of Canada's treaty obligations (section 10). TLE negotiations in the province were complicated, in part, by the scarcity of productive unoccupied Crown land, particularly in southern

---

(2) For example, Treaties 1, 2 and 5 provided that each family of five would receive 160 acres; Treaties 3, 4, and 6 through 11 pledged a square mile for each family of five.

(3) Specific Claims Branch, "National Mini Summary," available via the Department of Indian Affairs and Northern Development website, at http://www.ainc-inac.gc.ca/ps/clm/nms_e.pdf.

(4) Specific Claims Branch, "Mini Summary by Province," available at http://www.ainc-inac.gc.ca/ps/clm/msp_e.pdf .

(5) Treaties 2, 5 and 8 are also represented in Saskatchewan.

(6) The *Constitution Act, 1930*.

Saskatchewan, that might adequately serve the interests of affected First Nations communities or "Entitlement Bands."

This and other practical concerns were ultimately resolved in the Framework Agreement.(7) Reduced to its essence,(8) this complex document provided that settlement funds of approximately $440 million would be paid out over a 12-year period to enable each signatory First Nation to purchase, from its respective portion of these monies, the amount of land to which it was entitled (whether private land, or federal or provincial Crown land) on a "willing seller-willing buyer" basis. The total acreage potentially involved was approximately 1.56 million acres.(9) Under a cost-sharing agreement, the federal government assumed 70% of the overall costs of the settlement, with Saskatchewan covering the remaining 30%.(10)

In 1993, Parliament enacted the *Saskatchewan Treaty Land Entitlement Act*(11) (Saskatchewan TLE Act) as part of the Framework Agreement's complex implementation process requiring companion provincial legislation, negotiation and ratification of individual "Band Specific Agreements" and trust agreements, and eventual acquisition of land and creation of reserves.(12) Since then, four separate but similar TLE agreements – to which the

---

(7) The Framework Agreement was negotiated on the basis of recommendations by the Office of the Treaty Commissioner, established in 1989, whose key role included developing an "equity formula" designed to establish an outstanding acreage amount and a monetary payment based on this acreage for each Entitlement First Nation.

(8) A thorough review of TLE background and contents of the Framework Agreement may be consulted on the "Indian Lands and Resources" page of Saskatchewan's Intergovernmental and Aboriginal Affairs Department website, at http://www.iaa.gov.sk.ca/.

(9) Under the Framework Agreement, an Entitlement First Nation community is obliged to use entitlement monies to acquire entitlement land with acreage at least equal to its "shortfall acres," i.e., the minimal acreage that must be purchased and set apart as reserve land. Once its shortfall acres have been achieved, the community has more flexibility with settlement monies, and can elect to purchase additional land, or to use the funds for purposes such as economic development projects.

(10) The province also agreed to reimburse Canada up to 19% of its costs from provincial savings realized by the transfer of northern communities to reserve status. The Framework Agreement established two tax loss compensation funds totalling $50 million to assist in offsetting the loss of tax revenues to be experienced by rural municipalities and school boards following the setting apart of non-taxable reserve land.

(11) S.C. 1993, c. 11. For a complete review of this legislation, see Legislative Summary LS-166, entitled *Bill 104: The Saskatchewan Treaty Land Entitlement Act*, prepared by Katharine Dunkley of the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament, in March 1993.

(12) Among other things, the federal legislation confirmed the NRTA Amendment Agreement at Schedule I by which Canada released Saskatchewan from its section 10 obligations for "Entitlement Bands" under prescribed conditions.

Saskatchewan TLE Act applies – have been reached, bringing the total number of Saskatchewan First Nations communities with TLE claim settlements to 29. All are scheduled in Bill C-37.

The total cost of TLE settlements in the province to date is $539 million; the total land entitlement is just over 2 million acres. According to DIAND officials, approximately 399,000 acres have attained reserve status thus far through the TLE process. Sixteen Entitlement First Nations communities have achieved their shortfall acres.

2. Non-TLE Specific Claims

Federal government documents list ten First Nations groups with specific claim settlements containing as yet unimplemented reserve expansion commitments.[13] All ten are scheduled in Bill C-37.[14] The settlements provide for monies which may be spent to either purchase land for reserves on a "willing seller-willing buyer" basis or otherwise, in accordance with the terms of their individual trust agreements. DIAND figures show a total cost for these ten settlements of about $112 million, and a total acreage of up to 142,000. To date, about 39,000 acres have been set aside as reserves under non-TLE specific claim settlements.

Because non-TLE specific claims involve matters solely between the affected First Nations community and the federal government, provincial participation is largely limited to providing assistance, where possible, to smooth the transfer of land to reserve status, for example by identifying third-party interests on land selected by affected First Nations.[15]

3. Pending Claims

Specific Claims Branch figures to 30 June 2001 indicate that 57 claims are either under review by the government (30), in negotiation (10), in litigation (1), or under review by the Indian Claims Commission (16).[16]

---

(13) A few of these groups are also signatory to TLE settlements.

(14) The bill's schedule of existing specific claim settlements does not include those with the Canoe Lake ($12 million) and Sturgeon Lake ($4.5 million) First Nations communities, as neither included acreage that might be used for reserve creation. Hence the bill would not apply to these settlements.

(15) In March 2000, Canada and Saskatchewan concluded a memorandum of Agreement on "Facilitation of the Implementation of Specific Claim Settlements."

(16) See "Mini Summary by Province," note 4.

C. The Situation in Alberta

1 TLE Claims

Treaties 6 (1876), 7 (1877) and 8 (1899) are represented in Alberta, where TLE settlements result from agreements with individual communities rather than the broad framework approach taken in Saskatchewan and Manitoba. Alberta's involvement, like that of Saskatchewan, arises from NRTA obligations to transfer unoccupied Crown lands back to the federal Crown to enable the latter to fulfil treaty obligations. Most TLE settlements in Alberta, unlike those in Saskatchewan, do provide for the transfer of provincial crown lands, rather than "willing seller-willing buyer" land purchases.

DIAND documents outline six TLE settlements concluded with Alberta First Nations communities since 1991 and scheduled in Bill C-37.[17] According to DIAND figures, they supply about 130,000 acres (2,500 from the federal Crown) for addition to the communities' reserve land base – with further provision for the purchase of 12,000 acres on a "willing seller-willing buyer" basis – and total compensation of about $133 million, Alberta's share being about $22.7 million.[18]

2. Non-TLE Specific Claims

Three Alberta specific claim settlements outlined in DIAND material and scheduled in Bill C-37 entail unimplemented commitments to add about 22,500 acres to the reserve land base of the communities concerned, at a total cost of about $132.5 million.

3. Pending Claims

Specific Claims Branch figures to 30 June 2001 indicate that 52 claims are either under review by the government (25), in negotiation (18), in litigation (8), or under review by the Indian Claims Commission (1).[19]

---

(17) Alberta government online documents list 11 TLE settlements since 1986. According to DIAND officials, the remaining five have been largely implemented.

(18) As in Saskatchewan, Canada releases Alberta from its NRTA obligations with respect to any First Nation with a settled TLE claim in exchange for the province's commitment to contribute vacant provincial land or cash to the TLE settlements.

(19) See "Mini Summary by Province," note 4.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

D. Reserve Expansion

Under subsection 91(24) of the *Constitution Act, 1867*, Parliament has exclusive legislative authority over "Indians and Lands reserved for the Indians." The *Indian Act* represents the principal expression of federal authority over First Nations communities and the land reserved by the Crown, as the legal title holder of all reserves, for First Nations' use and benefit, but it does not provide for the expansion of reserve land. Rather, this matter is dealt with under the federal "Additions to Reserves" (ATR) policy, which sets out acceptable grounds for expansion,[20] including specific claims settlements and procedural requirements. The ATR process, culminating in an Order in Council granting reserve status, can take up to three years.

The ATR process is not the only factor to complicate and delay reserve expansion. Generally speaking, federal legislation – including the *Indian Act* – has not taken account of the expansion process and does not adequately accommodate public or private third-party interests on land that may be selected for reserve status. Under the *Indian Act*, for example, a First Nation is authorized to create interests only on land that already has reserve status.[21] As a result, claim settlements with reserve expansion commitments require existing third-party interests on land that is selected for expansion to be cleared, or accommodated by a method acceptable to Canada, the third party and the First Nation. Only then is the land transferred to Canada and reserve status granted, and the third-party interest re-instated with the consent of the First Nation.

Parliament has attempted to resolve these obstacles to reserve expansion. The 1993 Saskatchewan TLE Act discussed above provided for Entitlement First Nations to consent to the granting of interests on "pre-reserve" land, thereby providing some degree of protection for third-party interests. However, this pre-reserve designation authority was limited to lands that had already been acquired and to pre-existing interests. In 2000, Part II of the *Manitoba*

---

(20) These include enhancing the geographic integrity of an existing reserve, meeting mounting community-development or housing needs and, in the majority of cases, settling historical grievances.

(21) The *Indian Act* defines "reserve" to include "designated lands," and defines designated lands as "a tract of land or any interest therein the legal title to which remains vested in Her Majesty and in which the band for whose use and benefit it was set apart as a reserve has, otherwise than absolutely, released or surrendered its rights or interests." Under the Act, "surrendered lands" means "a reserve or part of a reserve or any interest therein, the legal title to which remains vested in Her Majesty, that has been released or surrendered by the band for whose use and benefit it was set apart."

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

102-04074/

Claim Settlements Implementation Act (Manitoba TLE Act) sought to remedy these limitations for Manitoba First Nations that opted into the legislation's scheme for facilitating reserve expansion under their claim settlements. The Manitoba TLE Act authorized the Minister, rather than the Governor in Council, to grant reserve status. It also enabled First Nations to designate both existing and new rights and interests on "pre-reserve" lands during the reserve expansion process, the intention being to enhance commercial certainty for third parties and First Nations.

DIAND documents suggest that the majority of land selections under existing and future Alberta and Saskatchewan claim settlements will be affected by at least one encumbrance, public or private. Bill C-37 is intended to effect, for First Nations communities in these provinces, improved reserve expansion processes analogous to those set out in the Manitoba TLE Act. The bill will also make minor amendments to the Manitoba TLE Act, and amend the Saskatchewan TLE Act to clarify that one pre-reserve designation scheme applies to any Saskatchewan TLE settlement.

DESCRIPTION AND ANALYSIS

Bill C-37 consists of 14 clauses and a Schedule. The following description will focus on the most significant aspects of the proposed legislation.

A. Application (clause 3)

Clause 3 provides the mechanism by which the legislation becomes applicable to an individual claim settlement agreement (agreement) involving reserve expansion/creation. For a concluded agreement enumerated in the schedule and discussed above, a resolution of the First Nation Council assenting to the bill's application will suffice. In order for Bill C-37 to apply to a future agreement, the agreement must contain a stipulation to that effect.

B. Setting Aside of Reserves and Third-party Interests (clauses 5-7)

These are the bill's pivotal provisions. Clause 5(1) authorizes the Minister to set apart federal Crown lands as reserve lands in accordance with an agreement covered by the legislation. Federal Crown lands include those to which the federal Crown already holds title, or

whose title is transferred to the federal Crown for the purpose of reserve expansion/creation. This ministerial authority will replace the current Order in Council process in the case of individual claim settlements for which the clause 3 "opt-in" has been exercised.

Reserve lands set apart by the Minister are subject to third-party rights or interests (e.g., leases, rights of way, mineral interests) if: (1) their continuation complies with the terms of the agreement in question; (2) they were granted under the *Federal Real Property and Federal Immovables Act*[22]; or (3) they are granted in accordance with the designation and permit processes outlined at clauses 6 and 7 of Bill C-37 (clause 5(2)). It is anticipated that the third option will be the preferred one.

1. Designation (clause 6)

As previously mentioned, under the *Indian Act* the designation process may only be effected for existing reserves. Clause 6 of Bill C-37 addresses the designation by a First Nation community and the granting by the Minister of third-party interests on pre-reserve land. It is worth underscoring that, because designation of lands represents a form of surrender and, like a surrender, must be made to the Crown, only the Crown may actually grant the designated right or interest. Clause 6 provides that, for agreements covered by the legislation:

- A First Nation may designate any existing or first-time right or interest in lands that its council has requested be set apart as a reserve at any time in the land identification process, either before the lands are transferred to the federal Crown or before the Minister has actually set those lands apart as a reserve (clause 6(1)).
- Any such designation is subject to *Indian Act* provisions governing the designation process. Section 39 of that Act, for example, sets out procedural safeguards that render any designation void unless it is made to the Crown, assented to by a prescribed number of the First Nation community's electors, and accepted by the Governor in Council. Under Bill C-37, references to the Governor in Council are to be read as references to the Minister (clause 6(2)).

---

(22) Clause 5(2)(*b*) recognizes that the real property legislation – authorizing Canada to take title to lands that are subject to interests, to cancel those interests, and to grant them again – does not currently deal with interests on additions to reserves.

- If the Minister accepts the First Nation's designation, she/he may grant the third-party interest before reserve status is attained (clause 6(3)). However, both the designation and the granting of the interest become effective only if and when the lands are actually set apart as a reserve. If the targeted lands are not subsequently set apart, the designation is without effect. If reserve status is conferred, the designated interest and resulting grant are deemed to have been effected under the *Indian Act*, thus ensuring that the third-party interests are covered by that Act and other federal legislation that applies to reserves (clauses 6(3) – 6(5)).

2. Permits (clause 7)

Section 28 of the *Indian Act* authorizes the Minister to issue a written permit granting the right to occupy, use, reside on or exercise rights on reserve land for limited purposes and periods. Clause 7 of Bill C-37 outlines measures for the ministerial issuance of permits on pre-reserve land that reflect the terms of section 28, while allowing for permits relating to existing or new third-party interests to be granted at any time in the reserve expansion/creation process (clause 7(1)). Like clause 6, clause 7 addresses the timing of consents to third-party interests rather than the process by which such interests are approved under the *Indian Act*. As is the case with designation, permits issued under clause 7 will take effect only when the lands in question attain reserve status (Clause 7(2)), at which time the permits will be deemed to have been issued under the *Indian Act* to ensure the application to them of federal legislation that generally applies on reserves (clause 7(3)).

3. Related Amendments (clauses 8-14)

Clauses 9 and 10 of Bill C-37 amend sections 12 and 13 of the Manitoba TLE Act of 2000 by adding deeming provisions with respect to the taking effect of designations and permits that are analogous to those of clauses 6 and 7 outlined above. The modification aims to ensure consistency between provisions of the Manitoba legislation and those of Bill C-37.

Clauses 12 and 13 modify provisions of the Saskatchewan TLE Act of 1993 as follows.

- Section 3 of that Act is amended with a view to ensuring that any agreement similar to the NRTA Amendment Agreement[23] and concluded in association with a claim settlement agreement based on the Framework Agreement is confirmed by the section;

---

(23) See note 12.

- Section 9 of that Act, which authorizes more limited pre-reserve designations than those of Bill C-37, is modified by the addition of provisions under which the section ceases to apply to a TLE agreement – existing or future – if the concerned First Nation community has opted into the Bill C-37 scheme. In other words, the amendment is to ensure that only one pre-reserve designation system applies to a given agreement.

COMMENTARY

Bill C-37 addresses a particular technical legal context that may not attract the attention of parties or groups that are unlikely to be affected by it. No public reaction to Bill C-37 has been noted to date.

Résumé législatif LS-415F

PROJET DE LOI C-37 : LOI SUR LA MISE EN OEUVRE DE MESURES CONCERNANT LE RÈGLEMENT DE REVENDICATIONS (ALBERTA ET SASKATCHEWAN)

Mary C. Hurley
Division du droit et du gouvernement

Le 5 novembre 2001

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Direction de la recherche parlementaire

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

HISTORIQUE DU PROJET DE LOI C-37

CHAMBRE DES COMMUNES

Étape du projet de loi	Date
Première lecture :	17 octobre 2001
Deuxième lecture :	22 octobre 2001
Rapport du comité :	28 novembre 2001
Étape du rapport :	3 décembre 2001
Troisième lecture :	3 décembre 2001

SÉNAT

Étape du projet de loi	Date
Première lecture :	4 décembre 2001
Deuxième lecture :	17 décembre 2001
Rapport du comité :	19 février 2002
Étape du rapport :	
Troisième lecture :	20 février 2002

Sanction royale :

Lois du Canada

N.B. Dans ce résumé législatif, tout changement d'importance depuis la dernière publication est indiqué en **caractères gras**.

Renseignements sur l'historique du projet de loi :
Peter Niemczak

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

Page

CONTEXTE 1

A. Les revendications territoriales 1

B. La situation en Saskatchewan 2
1. Les revendications relatives aux DFIT 2
2. Les revendications particulières non relatives aux DFIT 4
3. Les revendications en souffrance 5

C. La situation en Alberta 5
1. Les revendications relatives aux DFIT 5
2. Les revendications particulières non relatives aux DFIT 6
3. Les revendications en souffrance 6

D. L'expansion des réserves 6

DESCRIPTION ET ANALYSE 8

A. Application (article 3). 8

B. La mise de côté de réserves et les intérêts de tiers (articles 5-7) 8
1. La désignation (article 6) 9
2. Les permis (article 7) 10
3. Les modifications connexes (articles 8-14) 10

COMMENTAIRE 11

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

PROJET DE LOI C-37 : LOI SUR LA MISE EN OEUVRE DE MESURES CONCERNANT LE RÈGLEMENT DE REVENDICATIONS (ALBERTA ET SASKATCHEWAN)*

Le projet de loi C-37 : Loi sur la mise en œuvre de mesures concernant le règlement des revendications (Alberta et Saskatchewan) a été déposé à la Chambre des communes le 17 octobre 2001. Il a pour objet de faciliter la mise en œuvre des règlements de revendications territoriales – surtout ceux qui ont trait aux droits fonciers issus de traités et aux revendications particulières – qui supposent l'expansion des terres de réserve des collectivités autochtones concernées en Alberta et en Saskatchewan. Le projet de loi C-37 prévoit des procédures qui permettront de réaliser cet objectif pour les collectivités qui désirent se prévaloir de ses dispositions; il n'est pas une condition de l'entrée en vigueur des accords de règlement visés. Ce projet de loi ressemble à la loi promulguée en octobre 2000 au sujet de règlements analogues au Manitoba(1).

CONTEXTE

A. Les revendications territoriales

La politique du gouvernement fédéral fait depuis longtemps une distinction entre deux catégories de revendications territoriales : les revendications globales et les revendications particulières. Les revendications globales se fondent sur l'affirmation de droits et de titres autochtones existants non réglés par traité ou par tout autre moyen juridique, par exemple en Colombie-Britannique. Le projet de loi C-37 ne concerne pas cette catégorie de revendications.

---

* Avertissement : Par souci de clarté, les propositions législatives du projet de loi décrit dans le présent résumé législatif sont énoncées comme si elles avaient déjà été adoptées ou étaient déjà en vigueur. Il ne faut pas oublier, cependant, qu'un projet de loi peut faire l'objet d'amendements au cours de son examen par la Chambre des communes et le Sénat, et qu'il est sans effet avant d'avoir été adopté par les deux chambres du Parlement, d'avoir reçu la sanction royale et d'être entré en vigueur.

(1) Partie 2 de la *Loi sur la mise en œuvre de mesures concernant le règlement de revendications au Manitoba*, L.C. (2000), ch. 33.

Les revendications particulières s'appuient sur l'affirmation que le Canada n'a pas honoré une « obligation juridique », définie par la politique du gouvernement comme non-respect d'un traité ou de toute autre entente, infraction à une disposition de la *Loi sur les Indiens* ou manquement à toute autre responsabilité prévue par la loi, manquement à une obligation du gouvernement dans l'administration des biens financiers et autres des Premières nations ou cession illégale par le gouvernement de terres appartenant aux Premières nations. Les revendications relatives aux droits fonciers issus de traités (DFIT) – qui sont une catégorie de revendications particulières – s'appuient sur l'affirmation que le Canada n'a pas fourni les terres de réserve promises aux termes d'un traité[2]. Une revendication relative aux DFIT peut être une première demande ou une demande tardive, lorsqu'un groupe autochtone soutient qu'il n'a jamais reçu les terres promises, ou une demande relative à un déficit, c'est-à-dire une allégation que la terre de réserve due n'a pas été entièrement mise de côté.

Selon la Direction générale des revendications particulières du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC), sur les 1 089 revendications particulières présentées entre avril 1970 et le 30 juin 2001, 227 en tout ont été réglées[3], dont 44 en Saskatchewan et 30 en Alberta[4].

B. La situation en Saskatchewan

1. Les revendications relatives aux DFIT

En septembre 1992, après des années de négociations au sujet des engagements en suspens de la Couronne fédérale – aux termes des traités 4 (1874), 6 (1876) et 10 (1906) – concernant la mise de côté des terres de réserve[5], le Saskatchewan Treaty Land Entitlement Framework Agreement (Accord-cadre) a été signé par la Saskatchewan, le Canada, la Federation of Saskatchewan Indians (FSIN) et 25 collectivités autochtones.

---

(2) Par exemple, les traités 1, 2 et 5 prévoyaient que chaque famille de cinq personnes recevrait 160 acres, et, selon les traités 3, 4 et 6 à 11, chaque famille de cinq personnes devait recevoir un mille carré.

(3) Direction générale des revendications particulières, « Mini-sommaire national », voir le site du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien à http://www.ainc-inac.gc.ca/ps/clm/nms_f.pdf.

(4) Direction générale des revendications particulières, « Mini-sommaire par province », voir le site http://www.ainc-inac.gc.ca/ps/clm/msp_f.pdf.

(5) Les traités 2, 5 et 8 s'appliquent eux aussi en Saskatchewan.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

La participation de la Saskatchewan au processus relatif aux DFIT découle de la Convention sur le transfert des ressources naturelles de 1930 (CTRN)[6], aux termes de laquelle le Canada a transféré la plupart des terres domaniales fédérales dans la province et les minéraux qu'elles contenaient à la Saskatchewan (article 1) en échange de l'engagement de la province à mettre de côté des terres domaniales non occupées pour en faire des réserves conformément aux obligations du Canada en vertu de traités (article 10). Les négociations relatives aux DFIT dans la province ont été compliquées, en partie du fait qu'il n'existait pas beaucoup de terres non occupées productives, notamment dans le sud de la Saskatchewan, qui auraient pu servir suffisamment les intérêts des collectivités autochtones ou des « bandes ayant droit à des terres » concernées.

Cette question et d'autres questions concrètes ont finalement été réglées dans l'Accord-cadre[7]. Réduit à son essence[8], ce document complexe prévoit qu'un règlement d'un montant d'environ 440 millions de dollars sera versé sur une période de 12 ans pour permettre à chaque Première nation signataire d'acheter, à l'aide de la portion de cette somme qui lui revient, la superficie de terres à laquelle elle a droit (qu'il s'agisse de terres privées, fédérales ou provinciales) dans le cadre de transactions de gré à gré. La superficie totale qui pouvait faire l'objet de telles transactions était de l'ordre de 1,56 million d'acres[9]. Selon une entente de partage des coûts, le gouvernement fédéral a assumé 70 p. 100 et la Saskatchewan 30 p. 100 des coûts du règlement[10].

---

(6) *Loi constitutionnelle de 1930.*

(7) L'Accord-cadre a été négocié en fonction des recommandations du Bureau du commissaire aux traités, créé en 1989, dont le rôle essentiel était d'élaborer une « formule d'équité » conçue pour calculer une superficie due et un paiement correspondant à cette superficie pour chaque Première nation ayant droit à des terres.

(8) On trouvera un examen approfondi du contexte et du contenu de l'Accord-cadre à la page intitulée « Indian Lands and Resources » du site du ministère des Affaires intergouvernementales et autochtones de la Saskatchewan (http://www.iaa.gov.sk.ca/).

(9) Aux termes de l'Accord-cadre, une collectivité autochtone ayant droit à des terres doit employer l'argent versé en raison de ces droits pour acquérir des terres d'une superficie au moins égale à son « déficit territorial », c'est-à-dire à la superficie minimale qui doit être achetée et mise de côté comme terre de réserve. Une fois ce déficit absorbé, la collectivité a plus de latitude pour dépenser le reste de la somme qui lui a été versée et elle peut décider d'acheter d'autres terres ou, par exemple, de financer des projets de développement économique.

(10) La province a également accepté de rembourser au Canada jusqu'à concurrence de 19 p. 100 de ses coûts, à même les économies provinciales réalisées grâce au transfert des collectivités du Nord au statut de réserve. L'Accord-cadre prévoyait deux fonds d'indemnisation totalisant 50 millions de dollars pour contribuer à la compensation des pertes de recettes fiscales que subiraient les municipalités et les conseils scolaires ruraux après la mise de côté de terres de réserve non imposables.

En 1993, le Parlement a promulgué la *Loi sur les droits fonciers issus de traités en Saskatchewan*[11] (Loi DFIT en Saskatchewan) dans le cadre du processus complexe de mise en œuvre de l'Accord-cadre, qui supposait une loi provinciale parallèle, la négociation et la ratification d'accords particuliers avec des bandes et d'ententes fiduciaires et, en fin de parcours, l'acquisition de terres et la création de réserves[12]. Depuis, quatre ententes distinctes mais analogues relatives aux DFIT – auxquelles s'applique la Loi DFIT en Saskatchewan – ont été conclues, ce qui porte à 29 le total des collectivités de la Saskatchewan qui ont réglé leurs revendications relatives aux DFIT. Toutes ces ententes sont énumérées dans l'annexe du projet de loi C-37.

Le coût total des règlements relatifs aux DFIT dans la province est jusqu'ici de 539 millions de dollars, et la superficie totale des terres en question est d'un peu plus de 2 millions d'acres. Selon les fonctionnaires du MAINC, environ 399 000 acres sont devenues des terres de réserve dans le cadre du processus relatif aux DFIT. Seize collectivités autochtones ayant droit à des terres ont obtenu les terres qui leur manquaient.

2. Les revendications particulières non relatives aux DFIT

Les documents du gouvernement fédéral dénombrent dix groupes autochtones dont les règlements de revendications particulières comportent des engagements en suspens à l'égard d'une expansion des réserves[13]. Ils sont tous énumérés dans l'annexe du projet de loi C-37[14]. Les règlements prévoient des fonds qui seront dépensés pour acheter des terres destinées à la création de réserves, dans le cadre de transactions de gré à gré ou d'autres modalités, conformément aux termes des ententes fiduciaires respectives. Selon les chiffres du MAINC, le coût total des dix règlements est d'environ 112 millions de dollars, et la superficie

---

(11) L.C. (1993), ch. 11. Pour un examen complet de cette loi, voir le résumé législatif LS-166F, intitulé *Projet de loi 104 : Loi sur les droits fonciers issus de traités en Saskatchewan*, rédigé par Katharine Dunkley, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement, mars 1993.

(12) Entre autres choses, la loi fédérale confirmait l'Accord de modification de la CTRN (annexe I), selon lequel le fédéral libérait, à des conditions précises, la Saskatchewan de ses obligations aux termes de l'article 10 concernant les « bandes ayant droit à des terres ».

(13) Quelques-uns de ces groupes sont également signataires de règlements relatifs à des DFIT.

(14) La liste des règlements actuels de revendications particulières dressée dans l'annexe du projet de loi n'inclut pas ceux qui ont été conclus avec les collectivités autochtones de Canoe Lake (12 millions de dollars) et de Sturgeon Lake (4,5 millions de dollars), car aucun de ces deux règlements ne prévoyait

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

des terres s'élève en tout à 142 000 acres. Jusqu'ici, environ 39 000 acres ont été mises de côté comme terres de réserve aux termes de règlements concernant des revendications particulières non relatives aux DFIT.

Comme les revendications particulières non relatives aux DFIT touchent à des questions mettant uniquement en jeu les collectivités autochtones concernées et le gouvernement fédéral, la participation de la province se limite généralement à l'aide qu'elle offre, lorsque c'est possible, pour faciliter la transformation de terres en terres de réserve, par exemple en circonscrivant les intérêts tiers relatifs aux terres choisies par les Premières nations concernées(15).

3. Les revendications en souffrance

Selon les chiffres de la Direction générale des revendications particulières au 30 juin 2001, 57 revendications étaient soit en cours d'examen par le gouvernement (30), en cours de négociation (10), en litige (1) ou en cours d'examen par la Commission des revendications des Indiens (16)(16).

C. La situation en Alberta

1. Les revendications relatives aux DFIT

Les traités 6 (1876), 7 (1877) et 8 (1899) s'appliquent en Alberta, où les règlements relatifs aux DFIT sont issus d'ententes avec des collectivités plutôt que d'un système-cadre comme en Saskatchewan et au Manitoba. La participation de l'Alberta, comme celle de la Saskatchewan, découle des obligations énoncées dans la CTRN concernant la remise de terres domaniales non occupées au gouvernement fédéral pour que celui-ci puisse remplir ses obligations aux termes des traités. La plupart des règlements relatifs aux DFIT de l'Alberta, contrairement à ceux de la Saskatchewan, prévoient le transfert de terres domaniales provinciales plutôt que l'achat de terres dans le cadre de transactions de gré à gré.

---

de terres destinées à la création de réserves. Le projet de loi ne s'appliquerait donc pas à ces règlements.

(15) En mars 2000, le Canada et la Saskatchewan ont conclu un protocole d'entente sur la « facilitation de la mise en œuvre des règlements de revendications particulières ».

(16) Voir le « Mini-sommaire par province », *supra*, note 4.

Selon les documents du MAINC, six règlements ont été conclus avec les collectivités autochtones de l'Alberta depuis 1991 : ils sont tous énumérés dans l'annexe du projet de loi C-37[17]. Selon les chiffres du Ministère, cela représente environ 130 000 acres (dont 2 500 acres de terres domaniales fédérales) à ajouter aux terres de réserves de ces collectivités – sans compter des dispositions prévoyant l'achat de 12 000 acres dans le cadre de transactions de gré à gré – pour une indemnisation totale d'environ 133 millions de dollars, dont environ 22,7 millions incombent à l'Alberta[18].

2. Les revendications particulières non relatives aux DFIT

Trois règlements de revendications particulières de l'Alberta, mentionnés dans les documents du MAINC et énumérés dans l'annexe du projet de loi C-37, concernent des engagements en suspens relatifs à l'ajout d'environ 22 500 acres aux terres de réserve des collectivités en question, pour un coût total d'environ 132,5 millions de dollars.

3. Les revendications en souffrance

Selon les chiffres de la Direction générale des revendications particulières au 30 juin 2001, 52 revendications étaient soit en cours d'examen par le gouvernement (25), en cours de négociation (18), en litige (8) ou en cours d'examen par la Commission des revendications des Indiens (1)[19].

D. L'expansion des réserves

Selon le paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, le Parlement a le pouvoir législatif exclusif sur les « Indiens et les terres réservées aux Indiens ». La *Loi sur les Indiens* représente la principale expression du pouvoir fédéral sur les collectivités autochtones et sur les terres réservées par la Couronne – à titre de titulaire légal des titres de toutes les

---

(17) Les documents du gouvernement de l'Alberta accessibles sur Internet énumèrent 11 règlements DFIT depuis 1986. Selon les fonctionnaires du MAINC, les cinq autres ont été largement mis en œuvre.

(18) Comme en Saskatchewan, le Canada libère l'Alberta de ses obligations aux termes de la CTRN concernant les Premières nations qui ont réglé leurs revendications relatives à des DFIT pourvu que la province s'engage à contribuer aux règlements relatifs aux DFIT sous la forme de terres provinciales vacantes ou de sommes d'argent.

(19) Voir le « Mini-sommaire par province », *supra*, note 4.

réserves – à l'usage et au profit des Premières nations, mais elle ne prévoit pas l'expansion des réserves. Cette question est plutôt du ressort de la politique fédérale des « ajouts aux réserves » (AR), qui prévoit les motifs valables d'expansion[20], notamment les règlements de revendications particulières et les exigences en matière de procédure. Le processus AR, qui donne lieu en fin de parcours à un décret accordant le statut de réserve, peut prendre trois ans.

Le processus AR n'est pas le seul facteur qui complique et retarde l'expansion des réserves. En règle générale, les lois fédérales – dont la *Loi sur les Indiens* – ne tiennent pas compte du processus d'expansion et n'accordent pas suffisamment de place aux intérêts tiers – publics ou privés – sur les terres qui pourraient être choisies pour devenir des réserves. Selon la *Loi sur les Indiens*, par exemple, une Première nation n'a le droit de créer des intérêts que sur les terres ayant déjà statut de réserve[21]. Il s'ensuit que les règlements comportant des engagements à étendre la superficie de réserves exigent de tenir compte des intérêts tiers relatifs aux terres choisies ou de trouver une solution de compromis acceptable à la fois par le Canada, la tierce partie et la Première nation. Ce n'est qu'alors que la terre est transférée au Canada et obtient le statut de réserve et que les intérêts de la tierce partie sont rétablis avec le consentement de la Première nation.

Le Parlement a tenté de résoudre ces difficultés. La Loi DFIT en Saskatchewan (1993), dont il est question plus haut, prévoit que les Premières nations ayant droit à des terres doivent consentir à l'octroi d'intérêts sur les terres préalablement à l'octroi officiel de leur statut de réserve, ce qui permet de protéger les intérêts de tierces parties dans une certaine mesure. Mais ce pouvoir préalable est limité aux terres déjà acquises et aux intérêts préexistants. En 2000, la partie II de la *Loi sur la mise en œuvre de mesures concernant le règlement de revendications au Manitoba* (Loi DFIT au Manitoba) tentait de remédier à ces limitations pour les Premières nations du Manitoba qui s'étaient ralliées au système de la *Loi* pour faciliter l'expansion des réserves dans le cadre de leurs règlements. La Loi DFIT au Manitoba autorise le Ministre, plutôt que le gouverneur en conseil, à accorder le statut de réserve. Elle permet

---

(20) Il s'agirait notamment d'améliorer l'intégrité géographique d'une réserve actuelle, de répondre aux besoins croissants en matière de développement communautaire ou de logement et, dans la majorité des cas, de régler des griefs historiques.

(21) Selon la *Loi sur les Indiens*, le terme « réserve » englobe les « terres désignées », qui sont définies comme suit : « Parcelle de terrain, ou tout droit sur celle-ci, propriété de Sa Majesté et relativement à laquelle la bande à l'usage et au profit de laquelle elle a été mise de côté à titre de réserve a cédé, avant ou après l'entrée en vigueur de la présente définition, ses droits autrement qu'à titre absolu. » Selon la *Loi*, les « terres cédées » sont définies comme suit : « Réserve ou partie d'une réserve, ou tout droit sur celle-ci, propriété de Sa Majesté et que la bande à l'usage et au profit de laquelle il avait été mis de côté a abandonné ou cédé. »

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

également aux Premières nations de désigner des droits et intérêts existants et nouveaux sur les terres préalablement à l'octroi officiel de leur statut de réserve au cours du processus d'expansion, l'objectif étant d'améliorer les certitudes commerciales pour les tierces parties et les Premières nations.

Selon les documents du MAINC, la majorité des terres choisies dans le cadre de règlements actuels ou à venir en Alberta et en Saskatchewan seront grevées d'au moins une servitude, publique ou privée. Le projet de loi C-37 vise à faciliter, pour les collectivités autochtones de ces provinces, un processus d'expansion des réserves analogue à celui qui a cours au Manitoba. Le projet de loi apporte également des modifications mineures à la Loi DFIT au Manitoba et modifie la Loi DFIT en Saskatchewan pour clarifier le fait qu'un seul système de désignation préalable à l'octroi officiel du statut de réserve s'applique à tous les règlements relatifs aux DFIT de la Saskatchewan.

DESCRIPTION ET ANALYSE

Le projet de loi C-37 est composé de 14 articles et d'une annexe. La description qui suit porte sur les principaux aspects de la loi proposée.

A. Application (article 3)

L'article 3 prévoit le mécanisme par lequel la loi devient applicable à un règlement de revendication (accord) concernant l'expansion ou la création d'une réserve. Pour les règlements conclus énumérés dans l'annexe (voir plus haut), une résolution du Conseil de la Première nation acceptant l'application du projet de loi suffira. Pour que le projet de loi C-37 soit applicable à un accord à venir, celui-ci devra comporter une disposition à cet égard.

B. La mise de côté de réserves et les intérêts de tiers (articles 5-7)

Il s'agit des dispositions fondamentales du projet de loi. Le paragraphe 5(1) autorise le Ministre à mettre de côté des terres domaniales fédérales comme terres de réserve conformément à un accord visé par à la Loi. Les terres domaniales fédérales sont entre autres celles dont la Couronne possède déjà le titre ou dont le titre est transféré au gouvernement fédéral pour l'expansion ou la création de réserves. Ce pouvoir ministériel remplacera le processus actuel de décret dans le cas des règlements de revendications au titre desquels le droit prévu à l'article 3 a été exercé.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Les terres de réserve mises de côté par le Ministre sont assujetties à des droits ou intérêts tiers (p. ex. baux, droits de passage, intérêts sur les minéraux) si 1) la prorogation de ces droits ou intérêts est conforme aux conditions de l'accord en question; 2) ces droits ou intérêts ont été accordés en vertu de la *Loi sur les immeubles fédéraux*[22]; 3) ces droits ou intérêts ont été accordés conformément aux processus de désignation et de permis prévus aux articles 6 et 7 du projet de loi C-37 (par. 5(2)). Cette troisième solution sera probablement la plus répandue.

1. La désignation (article 6)

Comme nous l'avons dit, aux termes de la *Loi sur les Indiens*, le processus de désignation ne peut concerner que les réserves existantes. L'article 6 du projet de loi C-37 permet à une collectivité autochtone de désigner un droit ou un intérêt sur des terres et au Ministre d'octroyer tel droit ou tel intérêt à un tiers préalablement à l'octroi officiel du statut de réserve. Il vaut la peine de souligner que, comme la désignation de terres représente une sorte de cession et qu'elle doit, comme une cession, être adressée à la Couronne, seule la Couronne peut en fait accorder le droit ou l'intérêt désigné. L'article 6 prévoit ce qui suit concernant les accords visés par la Loi :

- Une Première nation peut désigner un droit ou intérêt existant ou nouveau sur des terres que son conseil a demandé de mettre de côté comme réserves en tout temps durant le processus de délimitation des terres avant que les terres soient transférées au gouvernement fédéral ou avant que le Ministre ait effectivement mis ces terres de côté comme réserves (par. 6(1)).
- Toute désignation de cet ordre est assujettie aux dispositions de la *Loi sur les Indiens* régissant le processus de désignation. L'article 39 de cette loi, par exemple, énonce les garanties procédurales qui rendent toute désignation nulle et non avenue à moins qu'elle soit faite à la Couronne, qu'elle soit acceptée par un nombre déterminé d'électeurs dans la collectivité autochtone et qu'elle soit acceptée par le gouverneur en conseil. Selon le projet de loi C-37, les références au gouverneur en conseil doivent être lues comme étant des références au Ministre (par. 6(2)).

---

(22) L'alinéa 5(2)*b*) reconnaît que les dispositions législatives concernant les biens fonciers – qui autorisent le Canada à prendre les titres de terres assujetties à des intérêts, à annuler ces intérêts et à les accorder de nouveau – ne concernent pas actuellement les intérêts sur les ajouts aux réserves.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- Si le Ministre accepte la désignation de la Première nation, il peut octroyer l'intérêt à un tiers avant l'octroi officiel du statut de réserve aux terres en question (par. 6(3)). Cependant, la désignation et l'octroi de l'intérêt n'entrent en vigueur que lorsque les terres sont effectivement mises de côté comme réserves. Si les terres visées ne sont pas ultérieurement mises de côté, la désignation est sans effet. Si le statut de réserve est conféré, la désignation et l'octroi d'intérêt sont réputés avoir été faits en vertu de la *Loi sur les Indiens*, de sorte que les intérêts tiers soient couverts par cette loi et d'autres lois fédérales s'appliquant aux réserves (par. 6(3)-6(5)).

2. Les permis (article 7)

L'article 28 de la *Loi sur les Indiens* autorise le Ministre à délivrer un permis écrit accordant le droit d'occuper ou d'utiliser des terres de réserve ou d'y résider ou d'y exercer des droits à des fins et pour des périodes limitées. L'article 7 du projet de loi C-37 permet au Ministre de délivrer des permis relatifs à des intérêts tiers existants ou nouveaux dans le cadre du processus d'expansion et de création de réserves en tout temps préalablement à l'octroi officiel du statut de réserve aux terres visées par ces permis, et ce, en conformité avec les dispositions de l'article 28 de la *Loi sur les Indiens* (par. 7(1)). Comme l'article 6, l'article 7 concerne l'échelonnement des mesures de reconnaissance des intérêts tiers plutôt que le processus par lequel ces intérêts sont approuvés aux termes de la *Loi sur les Indiens*. Comme la désignation, les permis délivrés aux termes de l'article 7 n'entrent en vigueur que lorsque les terres en question obtiennent le statut de réserve (par. 7(2)), et, à ce moment-là, les permis sont réputés avoir été délivrés en vertu de la *Loi sur les Indiens* afin qu'ils soient assujettis aux mesures législatives s'appliquant généralement aux réserves (par. 7(3)).

3. Les modifications connexes (articles 8-14)

Les articles 9 et 10 du projet de loi C-37 modifient les articles 12 et 13 de la Loi DFIT au Manitoba (2000) en y ajoutant des dispositions déterminatives concernant l'entrée en vigueur des désignations et des permis, analogues à celles des articles 6 et 7 (voir plus haut). Ces modifications visent à garantir la cohérence entre les dispositions de la loi du Manitoba et celles du projet de loi C-37.

Les articles 12 et 13 modifient comme suit les dispositions de la Loi DFIT en Saskatchewan (1993).

- L'article 3 de cette loi est modifié dans le but de garantir que tout accord semblable à l'Accord de modification de la Convention sur le transfert des ressources naturelles[23] et conclu parallèlement à un règlement de revendications territoriales fondé sur l'Accord-cadre sera confirmé par ledit article.
- L'article 9 de cette loi – qui autorise des désignations préalables à l'octroi du statut de réserve plus limitées que celles du projet de loi C-37 – est modifié par l'ajout de dispositions aux termes desquelles ledit article cesse de s'appliquer à un accord relatif à des DFIT – actuel ou à venir – si la collectivité autochtone en question décide de choisir le système prévu dans le projet de loi C-37. Autrement dit, la modification vise à garantir qu'un seul système de désignation préalable à l'octroi officiel du statut de réserve pourra s'appliquer à un même accord.

COMMENTAIRE

Le projet de loi C-37 concerne un contexte juridico-technique particulier qui pourrait ne pas attirer l'attention de parties ou groupes qu'il est peu susceptible de toucher. On ne remarque jusqu'ici aucune réaction du public au projet de loi C-37.

---

(23) Voir la note 12.